



SINDACATO AUTONOMO DI POLIZIA

SEGRETERIA GENERALE

Via Cavour, 256 – 00184 Roma

Tel 06 4620051 – FAX 06 47823150

www.sap-nazionale.org – nazionale@sap-nazionale.org

Roma, 11 aprile 2019

## **OGGETTO: Ricongiungimento familiare personale Forze armate e di polizia.**

### **Audizione al Senato**

Disegno di legge sul congiungimento familiare per il personale delle Forze armate, di polizia nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e trasferimento a domanda e d'autorità nelle Forze armate

Il disegno di legge in discussione ha il pregio di avere come obiettivo quello di tutelare la stabilità e la serenità della famiglia, valore fondamentale riconosciuto dalla Costituzione, in un ambito del pubblico impiego che allo stato attuale si distingue per un ventaglio di tutele inferiore rispetto a quello assicurato presso altre Amministrazioni Pubbliche.

\*\*\*

Per tali ragioni si ritiene innanzitutto necessario comprendere il contesto nel quale l'istituto in oggetto andrebbe ad essere introdotto e la condizione lavorativa e familiare dei futuri destinatari.

In primis occorre osservare che la prima sede di servizio per un operatore della Polizia di Stato è di fondamentale importanza dal momento che, a causa dei tempi di attesa per ottenere un trasferimento, l'operatore vi può prestare servizio anche per vent'anni.

In questo senso è necessario considerare che l'aspirazione ad essere trasferiti nella propria città di origine finisce per essere una scelta obbligata considerata la situazione nella quale si trova l'operatore, spesso trasferito in una città lontana dalla propria località di residenza in assenza di un sistema che ne accompagni e ne agevoli l'inserimento sociale.

Questo anche perché la legge c.d. Gozzini (d.l. n. 152 del 1991) che avrebbe dovuto incentivare l'adozione di programmi straordinari di edilizia residenziale in favore dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato, si è rilevata inadeguata.

In tale quadro l'operatore di polizia, spesso soggetto a trasferimenti nell'avanzamento di ruolo, nella migliore delle ipotesi trova sistemazione negli alloggi collettivi di servizio, nella peggiore è costretto a spendere una fetta rilevante del proprio stipendio nella locazione di un'abitazione. È una situazione, tra l'altro, che interessa anche il personale appartenente alla carriera dei funzionari.

È evidente che la pressoché totale assenza di detti piani pone gli operatori in una condizione di instabilità e li spinge ad aspirare a rientrare nei propri luoghi d'origine ove possono fare affidamento su una rete familiare, eventualmente sulla proprietà di immobili ed in definitiva di un contesto maggiormente favorevole alla creazione e al mantenimento del proprio nucleo familiare.

\*\*\*

Tale situazione, poi, è aggravata dalla disapplicazione agli operatori del comparto sicurezza-difesa di diversi istituti introdotti dal Legislatore a tutela della famiglia. Infatti, la previsione di cui all'articolo 3 del d. lgs. n. 165/2001 (in base alla quale il rapporto d'impiego del personale militare e delle Forze di polizia rimane regolamentato da norme speciali di diritto pubblico) rappresenta spesso l'appiglio normativo per disconoscere l'applicazione di norme a tutela della famiglia agli operatori del comparto sicurezza-difesa. È il caso dell'assegnazione temporanea di cui all'articolo 42 bis. In altre ipotesi l'Amministrazione applica l'istituto ma opera un'interpretazione restrittiva che va ben al di là del tenore letterale della disposizione. È il caso dei ad esempio dell'assegnazione temporanea per gravissimi motivi di carattere familiare o personale di cui all'articolo 7 del d.p.r. n. 254 del 1999.

Altre volte ancora l'incertezza è dovuta all'assenza di consolidati orientamenti giurisprudenziali che costringono i colleghi ad esporsi a costosi e rischiosi contenziosi, con buona pace della certezza del diritto. Si pensi alla concessione dei riposi giornalieri riconosciuti al padre dall'articolo 40 d. lgs. 151/2001 anche nell'ipotesi "in cui la madre non sia lavoratrice dipendente".

Quanto alla prima ipotesi la disposizione di cui all'art. 42 bis d.lgs. 151/2001 rientra tra le norme il cui obiettivo è tutelare i valori costituzionalmente garantiti e protetti, riguardanti la famiglia e in particolare la cura dei figli minori di tre anni, con entrambi i genitori impegnati nell'attività lavorativa.

Tale istituto prevede la possibilità per il genitore con figli minori fino a tre anni di età dipendente di amministrazioni pubbliche "di essere assegnato, a richiesta, anche in modo frazionato e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni, ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa, subordinatamente alla sussistenza di un posto vacante e disponibile di corrispondente posizione retributiva e previo assenso delle amministrazioni di provenienza e destinazione".

Per anni il Dipartimento della Pubblica Sicurezza non ha ritenuto la norma applicabile al personale della pubblica amministrazione in regime di diritto pubblico.

Solo a fronte dei ripetuti pronunciamenti con i quali il Consiglio di Stato riconosceva l'applicazione dell'articolo 42-bis a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza ha iniziato, con difficoltà, a concedere tale beneficio.

Infatti, al riconoscimento in astratto della fattispecie è seguita una prassi amministrativa che portava a negare nella quasi totalità dei casi l'applicazione dell'istituto ai nostri colleghi. L'Amministrazione nel motivare tali dinieghi suole richiamare la clausola di stile delle "esigenze di servizio", rilevando costantemente che "nel caso di specie la valutazione delle esigenze di servizio e di funzionalità degli Uffici interessati dalla richiesta di aggregazione, in rapporto al mantenimento dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica negli ambiti di rispettiva competenza e connesse ai relativi organici, orienta l'Amministrazione ad adottare un provvedimento di diniego".

Spesso l'accesso agli atti di tali procedimenti ha evidenziato un'assenza di attività istruttoria rispetto alle esigenze e all'organizzazione degli uffici interessati e in alcuni casi

l'istanza viene negata dall'Amministrazione centrale a dispetto di un parere favorevole espresso dall'Ufficio nel quale presta servizio il dipendente.

Per le ragioni esposte l'iter procedurale e motivazionale seguito dall'Amministrazione è stato sovente censurato dal Consiglio di Stato.

Inoltre, l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza non sembra tenere in debito conto che la legge non prevede un'assegnazione di tre anni ma viceversa la possibilità di usufruire dell'istituto "anche in modo frazionato e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni".

Ne consegue che la legge fornisce all'Amministrazione la possibilità di bilanciare l'interesse pubblico con l'interesse del genitore costituzionalmente tutelato, permettendo di usufruire dell'istituto anche per periodi inferiori a tre anni o comunque frazionati.

Negli ultimi mesi il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, prendendo spunto da una pronuncia del Consiglio di Stato dell'agosto scorso che escludeva l'applicazione dell'istituto agli appartenenti al Corpo dei Vigili del Fuoco, ha ripreso a negare tale beneficio agli appartenenti alla Polizia di Stato.

Altro istituto a tutela della famiglia è quello dell'assegnazione temporanea di cui all'articolo 7 del d.p.r. n. 254 del 1999.

In questo caso l'Amministrazione, valutate le esigenze di servizio, può concedere al personale che ne abbia fatto domanda, per gravissimi motivi di carattere familiare o personale, adeguatamente documentati, l'assegnazione anche in sovrannumero all'organico in altra sede di servizio per un periodo non superiore a sessanta giorni, rinnovabile.

Nonostante l'ampia portata della norma in questione l'Amministrazione la interpreta in modo restrittivo non concedendo l'istituto alle lavoratrici mamme durante il periodo di allattamento

Infine un'ultima controversa questione è quella riguardante i riposi giornalieri per allattamento di cui all'articolo 40 del d. lgs 151/2001 e più precisamente della lettera C di detto articolo, a norma del quale i riposi giornalieri di cui al precedente articolo 39 spettano al padre "nel caso in cui la madre non sia lavoratrice dipendente". Tale formulazione ha generato contrasti interpretativi sulla possibilità di ricomprendervi all'interno anche quei casi in cui la madre sia lavoratrice casalinga.

Questo ha portato il personale dipendente del Ministero dell'Interno a doversi rivolgere alla giustizia amministrativa per vedersi riconoscere il diritto alla fruizione dei permessi e a trovarsi discriminato nei confronti di tutti gli altri lavoratori a cui i permessi venivano riconosciuti.

L'applicazione o meno dell'istituto anche nell'ipotesi in cui la madre sia lavoratrice casalinga non ha trovato una soluzione condivisa nell'ambito della giurisprudenza amministrativa.

Pertanto si è venuta a creare una situazione di totale incertezza che pone i dipendenti del Dipartimento della Pubblica Sicurezza nella spiacevole condizione di scegliere tra rinunciare al diritto ai permessi o ricorrere alla giustizia amministrativa con notevole esborso economico e senza alcuna certezza o comunque ragionevole sicurezza di esito positivo.

\*\*\*

Da quanto esposto sopra emerge con chiarezza la situazione di confusione, incertezza e instabilità nella quale versa attualmente l'operatore della Polizia di Stato.

Sin dal momento della prima assegnazione il collega si trova catapultato in una realtà a lui sconosciuta, in assenza di politiche che ne favoriscono l'inserimento e che quindi ne incentivino la stabilizzazione nella sede di destinazione.

In tal senso auspichiamo che l'intervento normativo in discussione costituisca un primo passo verso una nuova concezione delle politiche a tutela della famiglia all'interno del comparto sicurezza-difesa, in primis attraverso il riconoscimento degli istituti non applicati, o applicati in modo distorto, in precedenza richiamati.

Più in generale riteniamo opportuna una riflessione sull'attuale metodo di arruolamento. In questo senso un modello è rappresentato dai concorsi pubblici che individuano già nel momento dell'emanazione del bando i posti messi a concorso per ogni regione.

Tale archetipo consente ai concorsisti di conoscere in anticipo quanto meno la regione nella quale saranno assegnati ed il tempo minimo di permanenza richiesto.

In questo senso anche un piano nazionale di edilizia pubblica dedicato che metta il lavoratore nelle condizioni reali di poter scegliere se stabilizzarsi o meno nella sede di assegnazione, può consentire un miglioramento dell'azione di polizia.

Infatti, siamo sicuri che un diverso approccio al benessere e alla cura del personale possa portare benefici alle famiglie degli operatori della sicurezza e altresì assicurare il buon andamento della Pubblica Amministrazione, come dimostrato dall'esperienza di quegli Stati che hanno già attuato, con eccellenti risultati, politiche di Welfare State.

Una maggior presenza di istituti ispirati al Welfare State infatti, consentirebbe al dipendente pubblico di sentirsi maggiormente tutelato e avrebbe effetti positivi sulla motivazione nel contesto lavorativo.

Medio tempore non possiamo quindi che accogliere positivamente l'intenzione di introdurre il diritto al congiungimento familiare. Riconoscere in capo al dipendente una posizione di diritto soggettivo, non mediata dal potere discrezionale dell'Amministrazione, consentirebbe di fatto il superamento di molte delle anomalie che abbiamo segnalato.

Per tali ragioni riteniamo che con l'introduzione dell'istituto in oggetto possa finalmente iniziare a delinearsi un nuovo percorso volto ad assicurare una tutela effettiva della famiglia.

Il Segretario Generale  
Stefano PAOLONI